



從危老到都更 — 中央都市更新政策 規劃歷程

王武聰／內政部營建署都市更新組 組長

過去，為了解決都市老舊、建築物危險及居住環境品質提升等問題，其法源依據端仰賴一部「都市更新條例」（以下簡稱都更條例）。內政部在研議修正都更條例政策過程中，發現仍有實施量能不足、實施方式不夠多元及程序仍需再簡化等課題，爰有增訂都更三法、以全面推動都市更新之政策構想。

首先，鑑於 921、331 及 2 次 206 地震造成危險老舊建築物受損倒塌，以及我國已邁入高齡化社會，為避免發生高強度地震致人民生命財產遭受損失，以及提昇人民無障礙居住環境需求，於 2016 年底研擬「都市危險及老舊建築物加速重建條例」（以下簡稱危老條例），協助已達成整合共識之無爭議案件儘速重建，該條例於 2017 年 5 月 10 日公布施行。

其次，為擴大公辦都更及社會住宅推動量能，規劃成立都市更新專責機構，並朝以具有彈性及績效導向的行政法人模式設置，爰研擬「國家住宅及都市更新中心設置條例」（以下簡稱住都中心設置條例），於 2018 年 2 月 14 日公布施行，該中心並已於 2018 年 8 月 1 日正式成立。

最後，都更條例第 9 次修正案堪稱是最艱辛的修法過程，歷經 7 年、兩屆立法委員的努力，終於在 2018 年底順利三讀通過、2019 年 1 月 30 日公布施行，以下就都更三法內涵及執行成效逐一說明。

推動危老重建 — 中央地方合作的典範

危老條例通過後，內政部訂出第一年推動 500 件重建計畫之目標，由於這是一項全新的政策，要達成這個目標並不容易。為了積極落實推動，內政部先在 3 個月內完成訂定施行細則等 5 大子法，並提供作業流程及相關書表文件範本供各直轄市、縣（市）政府參考；繼而，內政部瞭解政策要落實，全國 22 縣市政府的通力合作缺一不可，爰與地方政府成立「危老重建聯繫會報」，平均每 2 至 3 個月召開 1 次會議，目前總計召開 15 次會議，會議除了進度控管之外，更協助解決各地方政府提出之法規或執行疑義，迅速完備自治法規並受理民眾申請；此外，在專業推動人力方面，內政部已輔導 18 個直轄市、縣（市）成立危老重建輔導團，各地方政府也積極培訓人員加強推廣量能，例

如，臺北市培訓超過 1 萬名危老推動師，新北市也運用原有都更家教協助推動危老重建業務，中央與地方攜手合作以達成階段性目標。

危老政策實施至今約 2 年半，全國已受理 1,416 件重建計畫，其中 793 件核准。每年申請案件量呈現指數型成長，107 年每月平均為 11 件，108 年每月平均為 36 件，109 年統計至 6 月底每月平均增加到 141 件，每年案件量均為前一年 3 倍以上，其成長趨勢如圖 1。

危老條例與都更條例最終要達成的目標也許相近，但其法律關係係相互獨立，兩者並非特別法與普通法的關係，而是截然不同的二套程序，故其「適用範圍」、「實施主體」、「實施方式」、「同意比例」、「容積獎勵」、「審查程序」、「稅賦減免」等規定均有不同，說明如下：

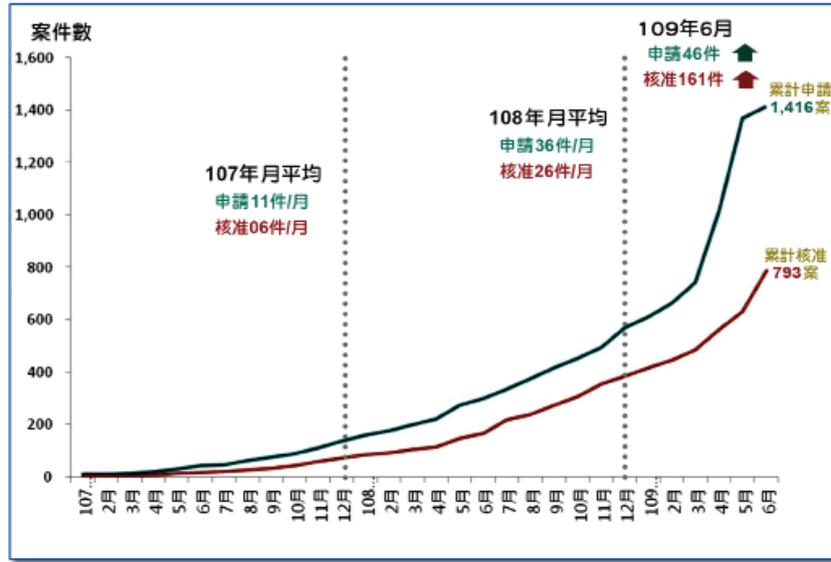


圖 1 全國危老重建申請及核准案件數成長趨勢圖

1. 適用範圍不同：都更條例處理範圍包含都市窳陋及復甦、配合重大建設、保存歷史文化等多種情形；危老條例僅針對都市危險及老舊建築物。
2. 實施主體不同：都更條例之實施者資格可為政府機關（構）、都市更新會或股份有限公司組織之都市更新事業機構等；危老條例由新建建築物起造人依建築法申請建築執照。
3. 實施方式不同：都更條例實施方式包括徵收、區段徵收、市地重劃、協議合建及權利變換等；危老條例則屬私人間協議合建，政府不涉入權利分配。
4. 同意比例不同：都更條例須經至少 1/2 以上土地及合法建築物所有權人同意；危老條例須全體土地及合法建築物所有權人同意。
5. 容積獎勵上限不同：都更條例一般地區之容積獎勵上限為法定容積之 1.5 倍或原容積加法定容積之 0.3 倍，策略性更新地區之容積獎勵上限為法定容積之 2 倍或原容積加法定容積之 0.5 倍；危老條例容積獎勵上限為法定容積之 1.3 倍或原容積之 1.15 倍。
6. 行政審查時程不同：都更條例為了踐行正當行政程序，如公展、公聽會、聽證，及審查都市更新事業計畫及權利變換計畫，行政審查依地方政府實務經驗平均約 2 至 3 年；危老條例由起造人擬具重建計畫，取得全體同意後即可申請，行政審查約 2 個月。
7. 稅賦減免不同：都更條例除地價稅及房屋稅有免徵及減徵外，以權利變換或新增以協議合建辦理者，亦可減（免）徵土地增值稅及契稅；危老條例僅就地價稅、房屋稅進行減免。

國家住都中心 — 行政部門如虎添翼

過去中央及地方政府均係自行辦公辦都更之實施或招商，受限於人力、預算及其他法令限制，效率較無法彰顯；另外，在國宅階段性任務完成後，政府已逐步裁併住宅單位，面對中央政府興辦 20 萬戶社會住宅政策的人力需求產生了龐大的缺口，是故對於公辦都更及社會住宅業務的執行主體，設立專責機構有其必要性及急迫性。至於設立的法源係依據係住宅法第 8 條規定，主管機關得設置專責法人或機構，辦理住宅相關業務；另依都更條例規定，各級主管機關得設專責法人或機構，經主管機關委託或同意，協助推動都市更新業務或實施都市更新事業。

內政部營建署早於 2015 年即著手辦理「設置都市再生專責機構」之規劃，針對專責機構的案例、組織型態與推動成立等事項進行研究與規劃，期間分別辦理 4 場座談會、1 場公聽會、數次跨機關協商會議及相關工作會議，並就設立公司、財團法人與行政法人等三種型態比較其利弊得失，規劃結果，以行政法人最符合公辦都更與社會住宅所隱含之公共利益精神，主要係因行政法人以第三部門形象，打破政府、民間體制二分法，融合公、私組織之優點與特性，可採企業化的管理執行都市更新各階段專業事務，也就是將行政機關難以推動之公共任務，交由行政法人來處理，使政策執行之方式更具彈性更有效率。

此外，行政法人具有獨立法人人格，並受適法性

監督（範圍由個別組織法律決定，如住都中心設置條例），對於具特殊性質或有特別需求者，例如實施都市更新事業涉及專業委託、協議訂定、資金運用及專業人才進用等，可藉此鬆綁現行行政機關有關人事、會計等制度的束縛，依專業化需求量身裁製設置之法源依據。同時行政法人不受限於公務人員相關現行法制之規定可增加用人彈性，提供更符合都市更新業務特性需要之組織架構、人事進用、薪資結構及管理監督等機制。

該規劃案亦研究與本國性質相近，包括日本、香港及韓國等案例，其為協助推動住宅及都市更新政策，均以成立行政法人方式辦理，規模以香港市區重建局最小，但資本額仍高達新台幣約 977 億元，員額約 400 人（詳表 2）。茲以該 3 個國外案例與住都中心比較，目前住都中心之員額及資產規模仍無法與之相比，如表 1。

住都中心設董、監事會，置董事 12 人（含董事長）及監事 3 人，109 年度人力編制參酌新增社會住宅興辦業務及推動時程，分別設定上半年度編制目標為 141 人，將下半年度編制目標調整為 211 人，110 年度維持人力編制目標 211 人。

住都中心 2018 年 8 月 1 日成立以來，積極協助政府推動公辦都更及社會住宅政策，並建置應有的法規及內部運作規章，未來除將累積啟動 15,000 戶社會住宅規劃設計及工程統包發包作業之外，並將於未來 2

年內累積推動 14 個政府主導都市更新案件，其中台銀捷運圓山站西側地區、信義區兒童福利中心 B1-1 等 2 個都市更新案已完成招商簽約，信義區兒童福利中心 B1-2、嘉興街等 2 個都市更新案刻正辦理招商作業中。

修正都更條例 — 都更最後一哩路

都更條例這次修法從「健全重要機制」、「解決實務困境」、「強化程序正義」等 3 大面向，務實提出都更具體可行的解決方案，期盼在各方權益衡平下，讓都更重新出發，成為促進國家建設與都市發展的有效工具。修法重點介紹如下：

容積獎勵明確化，增加民眾參與都更之信任

這次修法最重要的是讓民眾信任都市更新機制，第一個步驟是將「容積獎勵」明確化，統一訂定建築容積獎勵項目、額度、計算方式及申請條件，讓實施者與地主開始談權益分配時，就明確知道獎勵後總容積，增加其互信基礎，同時也可以解決過去因容積獎勵造成審議的不確定性，並進一步提高審議效率。其次，「擴大賦稅減免」範圍，2017 年通過的危老條例已延長重建後房屋稅之優惠期限，最長可達 12 年，這次都更條例修法也一併比照；另外，增加協議合建土地移轉予實施者部分之土地增值稅優惠，鼓勵百分百同意的協議合建，來降低實施爭議及增加推動效率。

表 1 國外設立專責機構與住都中心比較表

項目	日本	香港	韓國	我國
	獨立行政法人 都市再生機構	市區重建局	土地住宅公社	國家住都中心
資本額 (新台幣)	約 2,782 億	約 977 億	約 8,049 億	• 現金 30 億 • 板橋浮洲商業區土地 20,178.98 m ²
員額	3,200 人	400 人	6,100 人	211 人
資金 來源	初期：政府出資	初期：政府出資	初期：政府出資、銀行投資	初期：政府出資
	• 業務收入及出租收益 • 中央政府預算 • 財政融資資金 • 地方政府分擔金 • 借款	• 為其宗旨收取之款項及財產，包括費用、租金。 • 利息及累積收入。	• 資產運用收益 • 融資 • 自國外借款 • 發行公社債 • 若虧損由中央編列預算彌補與辦公宅無法自償者	• 政府之核撥捐助 • 中央營建建設基金提撥 • 政府捐贈之公有土地及建築物 • 價購取得之公有土地或建築物 • 國內外公立機構之捐贈 • 實施、營運、投資社會住宅及都市更新事業之收入 • 受託研究及提供服務之收入 • 土地、建築物及其他服務設施處分、收益等收入。

各界關注的代拆議題，以弱勢保障為前提，以公權力為後盾

政府代拆是這次修法最受矚目的議題，修法後強化不同意戶權益的4道防線處理，包括更新地區劃定及自劃單元劃定基準均應由都市計畫委員會審議、案件如有爭議應一律聽證、嚴謹務實的審議制度及拆除前應落實兩公約有關真誠磋商精神進行協調溝通後，始得為之，有助於減少執行爭議。程序的完整，是對民眾權益最好的保障，也有助於都更效率的落實。都市更新為公共事務，公權力在適當時機應該要合理的介入，以保障多數人更新的權益，對於不當的反制行為，政府也應當有所作為，不應放任。至於更新後不應造成弱勢住戶流離失所的議題，也針對屬住宅法規定之社會經濟弱勢或更新後未達最小分配面積單元致無屋可住者，未來將由縣市政府專案提供社會住宅或租金補貼之協助。

銜接危老條例，協助危險建築物重建

目前經評估屬危險建築物者，仍有多數無法整合至全體同意致無法透過危老條例程序重建，故為保障民眾居住安全，本次修法規定主管機關可以將危險建築物迅行劃定為更新地區，所有權人即可透過都市更新條例的機制進行重建。

增強公辦都更量能，強化執行工具

這次修法也增列「政府主導都市更新」專章，公辦都更實施可以有3種方式，包括由政府自行實施、同意其他機關、專責法人（或機構）實施或公開評選民間都市更新事業機構實施，以利多元合作推展都更業務。另外，賦予各級政府設立專責機構的法源依據，內政部已率先成立住都中心，目前臺北市、新北市及桃園市也刻正評估成立專責機構負責公辦都更推動與實施，如果可以落實，相信能讓中央地方全面提升都更量能。

都更條例甫修正完成，短期內或許不易觀察修法帶來的績效，但可以從幾個統計數據看出民眾對都更信心增溫的端倪，在2016年之前，全國每年核定通過的都市更新案件，平均約40幾件，2017及2018年均為77件，2019年為103件，創歷年新高，2020年迄6月底有45件，詳表2所示。

表2 近3年都市更新事業計畫核定情形

縣市別	109年核定數		108年核定數	107年核定數
	6月新增核定數	109年累計至6月底核定數		
基隆市	0	0	0	2
宜蘭縣	0	0	0	1
臺北市	4	22	65	48
新北市	1	8	29	14
桃園市	1	3	1	0
新竹市	0	0	3	2
苗栗縣	0	0	0	1
臺中市	0	9	3	6
南投縣	0	0	0	0
彰化縣	0	0	0	0
雲林縣	0	0	1	0
嘉義市	0	0	0	0
臺南市	0	2	0	1
高雄市	0	1	0	2
澎湖縣	0	0	1	0
合計(6/30)	6	45	103	77

讓都更重新啟動，成為促進國家建設與都市發展的有效工具

都更條例立法迄今超過20年，期間歷經9次修正，雖仍有精進的空間，但不可諱言，除了提升國人整體居住環境品質，並加速都市再生的立法目的之外，都更條例創制的多數決、公有土地一律參加、權利變換制度公平理性取代傳統協議合建的弊病，以及成為九二一等重大災害災後重建的有效工具。未來，穩健持續且有計畫性的推動都市更新，絕對是降低如九二一地震造成傷亡災害的主要方向。

未來政府對於都市更新政策也將持續精進，包括對於高風險建築物（如高氯離子混凝土建築物或結構安全性能評估有危險者）研擬加速重建的誘因及強制作為；另外，將研擬都市更新審議指引，釐清都市更新審議範疇，以協助地方政府提升都更審議效能。

參考文獻

1. 丁致成、麥怡安（2020），都市更新產業發展概況，台灣區房地產年鑑2020。
2. 財團法人都市更新研究發展基金會（2019），都市更新簡訊第83期。
3. 內政部營建署委託財團法人都市更新研究發展基金會（2017），設置都市再生專責機構及政府主導都市更新成果紀錄。

